Deutscher Bundestag **Drucksache 15/218**

15. Wahlperiode 17. 12. 2002

Antrag

der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Hartmut Koschyk, Thomas Strobl (Heilbronn), Dr. Norbert Röttgen, Wolfgang Zeitlmann, Günter Baumann, Clemens Binninger, Hartmut Büttner (Schönebeck), Norbert Geis, Roland Gewalt, Ralf Göbel, Reinhard Grindel, Martin Hohmann, Dorothee Mantel, Erwin Marschewski (Recklinghausen), Stephan Mayer (Altötting), Beatrix Philipp, Dr. Ole Schröder und der Fraktion der CDU/CSU

Deutschland wirksam vor Terroristen und Extremisten schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

zur Abwehr und Bekämpfung des internationalen Terrorismus und zum Schutz der Bevölkerung eine neue und umfassende Sicherheitsarchitektur zu schaffen, um Schutzlücken zu schließen.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Dass Terroristen aus unserem Land fern gehalten oder rechtzeitig gefasst werden, ist im vitalen Interesse aller Menschen in diesem Land – Deutscher wie Ausländer.

Nach übereinstimmender Einschätzung aller Sicherheitsexperten besteht auch für Deutschland die Gefahr von Anschlägen des islamistischen Terrorismus. Führende Vertreter des Terrornetzes Al-Qaida haben Deutschland als konkretes Zielland möglicher terroristischer Anschläge genannt.

Aus dieser Bedrohungslage müssen folgende Schlüsse gezogen werden: Gegen die neue komplexe Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus, der jederzeit an jedem Ort der Welt zuschlagen kann, muss es neue komplexe Formen der Abwehr geben. Jeder Staat, der den Terror wirksam bekämpfen will, hat daher zum Schutz aller seiner Bürgerinnen und Bürger die Verpflichtung, ein umfassendes rechtliches und administratives Sicherheitsnetz zu schaffen, so dass Schritt für Schritt hieraus ein weltweites Sicherheitsnetz entsteht.

Es muss zur Kenntnis genommen werden, dass das deutsche Ausländer- und Sicherheitsrecht islamistische Terroristen und Extremisten bisher nicht hinreichend abgeschreckt hat, in Deutschland Unterschlupf zu nehmen und unser Land als Ruhe- und Vorbereitungsraum für terroristische Anschläge zu missbrauchen.

Vor dem Hintergrund der neuen Dimension des Terrorismus sind darüber hinaus die Mängel in unserem System des Zivil- und Katastrophenschutzes unübersehbar. Auf terroristische Anschläge insbesondere mit biologischen oder chemischen Kampfstoffen ist Deutschland nur unzureichend vorbereitet. Es muss des-

halb unverzüglich ein Gesamtkonzept zum wirksamen Schutz der Bevölkerung entwickelt werden.

I. Kein Platz für Terroristen in Deutschland

Fünfzehn Monate nach den verheerenden Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika und dem Beginn des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus halten deutsche Sicherheitsexperten des Bundeskriminalamtes und des Bundesnachrichtendienstes (BND) Deutschland mittlerweile für annähernd so gefährdet wie die Vereinigten Staaten. BND-Präsident Dr. August Hanning teilte Anfang November 2002 der Öffentlichkeit mit, er rechne in naher Zukunft mit einem größeren Anschlag des Al-Qaida-Netzwerkes, dabei gebe es auch eine höhere Gefährdung Deutschlands. Die Bedrohung hat spätestens durch die am 12. November 2002 ausgestrahlte und Osama Bin-Laden zugerechnete Tonbandaufzeichnung eine neue Dimension bekommen. Schon zuvor hatte der Bin-Laden-Stellvertreter Ayman Al Zawahiri erklärt, Deutschland und Frankreich als Verbündete der USA seien mitschuldig „an den Kreuzzügen der Amerikaner“ gegen den Islam.

Welches Ausmaß die Verbindungen des islamistischen Terrorismus nach Deutschland haben, belegen nicht zuletzt der Frankfurter Al-Qaida-Prozess und der Ende Oktober 2002 angelaufene Prozess vor dem Hanseatischen Oberlandesgericht in Hamburg gegen Mounir al-Motassadeq, einen mutmaßlichen Helfer der Todespiloten vom 11. September 2001. Es ist eine erschütternde und zu Konsequenzen verpflichtende Erkenntnis, dass gerade Deutschland im Zentrum der Ermittlungen um den 11. September 2001 steht. Drei der vier in den USA entführten Flugzeuge waren von Selbstmordpiloten gesteuert worden, die lange in Hamburg gelebt hatten. Zu der Hamburger Gruppe gehörte auch der vor kurzem in Pakistan festgenommene Jemenite Ramzi Binalshib, der als Cheflogistiker der Selbstmordattentäter vom 11. September 2001 gilt und inzwischen an die USA ausgeliefert wurde.

Auch die Anfang Oktober 2002 erfolgte Verhaftung des Marokkaners Abdelghani Mzoudi, der enge Beziehungen zu der Hamburger Zelle um Mohammed Atta gehabt haben soll, zeigt die Dringlichkeit, die Sicherheitslücken zu schließen.

Deutschland ist ein ausländerfreundliches, tolerantes Land. Das darf aber nicht dazu führen, dass die Anstrengungen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vernachlässigt werden. Die Grenzen der Toleranz liegen dort, wo terroristische Bestrebungen befürwortet, geduldet oder unterstützt werden.

Das deutsche Ausländer- und Sicherheitsrecht schreckt islamistische Terroristen und Extremisten nicht hinreichend ab. Bereits seit Jahren hält sich eine Vielzahl – teilweise auch exponierter – islamistischer Extremisten in Deutschland auf, wie die Verfassungsschutzberichte der vergangenen Jahre belegen. Danach hielten sich im Jahr 2001 59 100 (2000: 58 800) Mitglieder und Anhänger extremistischer Ausländerorganisationen in Deutschland auf. In der Mehrzahl sind dies Anhänger islamistischer Organisationen: Im Jahre 2001 waren es 31 950, im Jahre 2000 waren es 31 450 Personen.

Islamisten lehnen das Prinzip der Volkssouveränität und alle Gesellschaftsmodelle ab, die auf der Entschließungs- und Entscheidungsfreiheit der Menschen, der freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Gleichstellung von Mann und Frau und der Pluralität der Meinungen beruhen. Sie wollen nicht nur in den Herkunftsländern, sondern auch in der westlichen Welt eine islamistische Gesellschaftsordnung etablieren.

Von besonderer Tragweite ist, dass viele dieser Personen offensichtlich mittlerweile Deutsche sind. So betreibt beispielsweise Milli Görüs e. V. ausweislich des Verfassungsschutzberichtes 2001 eine Staatsbürgerschaftskampagne, in der sie ihre Mitglieder aufruft, die Staatsangehörigkeit ihrer jeweiligen Gastländer anzunehmen, um auch Einfluss auf die bestehenden Parteien und deren Politik nehmen zu können. Vorgeblich dient diese Kampagne der Integration türkischer Muslime in Deutschland. Auch beim Verbotsverfahren des „Kalifat-Staates" stellte sich heraus, dass viele dieser verfassungsfeindlichen Organisation angehörende Islamisten eingebürgert sind. Im Verbotsverfahren des Spendensammlervereins Al-Aqsa e. V. wollte dieser das Verbot mit der Begründung nicht für sich gelten lassen, Al-Aqsa sei gar kein Ausländerverein, sondern ein „Deutschen-Verein". Die Mehrzahl der Mitglieder habe sich mittlerweile einbürgern lassen und die seien jetzt Deutsche.

Die gegenwärtige Gesetzeslage reicht nicht aus, die Identifizierung und Abschiebung gewaltbereiter Extremisten zu garantieren und deren Einreise nach Deutschland zu verhindern. Deshalb bestand und besteht bei diesen Regelungen erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Hierzu ist Deutschland auch völkerrechtlich verpflichtet. Bereits am 18. September 2001 hatte der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1373 (2001) gefasst, wonach von allen Staaten in einem umfassenden Sinne alle Maßnahmen bezüglich der Einreise und des Aufenthaltes von Ausländern zu ergreifen sind, die zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen und Ausprägungen von Terrorismus erforderlich sind. Der Sicherheitsrat fordert (u. a.):

- dass alle Staaten denjenigen, die terroristische Handlungen finanzieren, planen, unterstützen oder begehen, oder die den Tätern Unterschlupf gewähren, einen sicheren Zufluchtsort verweigern werden [1373 (2001), Ziffer 2. c)];
- dass alle Staaten, bevor sie einer Person den Flüchtlingsstatus gewähren, im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, geeignete Maßnahmen ergreifen, um sich zu vergewissern, dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat [1373 (2001), Ziffer 3. f)].

Diese Forderungen sind in Deutschland bislang noch nicht vollständig umgesetzt.

Einreise von Extremisten und Terroristen verhindern

Ein ganz zentraler Punkt ist, schon die Einreise gewaltbereiter Extremisten und Terroristen nach Deutschland zu verhindern und, sofern sie sich bereits in unserem Land befinden, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass diese Personen umgehend erleichtert ausgewiesen und abgeschoben werden können. Hierfür sind alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Die Maßnahmen der Bundesregierung sind nicht geeignet, die Einreise mutmaßlicher Terroristen zu verhindern (s. Bundestagsdrucksache 14/9509, Nr. 14 und Nr. 9). Aus der Antwort der Bundesregierung auf die erstgenannte Frage geht hervor, dass von dreißig mutmaßlichen Al-Qaida-Kämpfern, die sich auf dem Weg nach Europa befanden, acht nach Deutschland gelangt sind, von denen drei einen Asylantrag gestellt haben. Fünf wurden im Bundesgebiet in verschiedenen Bundesländern festgestellt.

Wenn gewaltbereite Extremisten einreisen wollen, muss es für die Verweigerung der Einreise ausreichen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer einer Vereinigung angehört, die den internationalen Terrorismus unterstützt oder er eine derartige Vereinigung unterstützt (tatsachengestützter Terrorismusverdacht). Die Bundesregierung hat zwar die Einreisebestimmun-

gen verschärft. Der hiernach geforderte konkrete Nachweis, dass der Betroffene einer terroristischen Vereinigung angehört oder sie unterstützt, ist in der Praxis aber regelmäßig nur schwer zu erbringen. Bis so weitreichende Ermittlungen abgeschlossen sind, verbleibt ein hohes Sicherheitsrisiko.

Vor der Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und einer Aufenthaltsberechtigung sind grundsätzlich Regelanfragen beim Verfassungsschutz erforderlich. Das kann wesentlich dazu beitragen, terroristischen „Schläfern“ entgegenzuwirken. Vor der Erteilung von Aufenthaltstiteln auch für Kurzaufenthalte sind identitätssichernde Maßnahmen als Regelfall durchzuführen, wenn es sich um Ausländer aus Staaten handelt, bei denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen und bei Ausländern aus Problemstaaten.

Extremisten und Terroristen sicher und frühzeitig identifizieren

Das Recht ist so auszugestalten, dass Extremisten und Terroristen sicher und frühzeitig identifiziert werden können.

Hierzu ist vorzusehen, dass biometrische Daten in Legitimationspapiere für Ausländer aufgenommen werden. Die Bundesregierung hat diese Maßnahmen bislang lediglich angekündigt. Die erforderlichen rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen, insbesondere auch auf europäischer Ebene, sind so schnell wie möglich zu schaffen.

Erforderlich ist die Aufnahme biometrischer Daten zur Identitätssicherung und Maßnahmen der Identitätssicherung und Identitätsfeststellung im Visumverfahren bei Problemstaaten und Staaten mit Rückführungsschwierigkeiten auch bei Aufenthalten unter drei Monaten. Nach jetziger Gesetzeslage sind identitätssichernde Maßnahmen auf längerfristige Aufenthalte über drei Monate beschränkt. Bei kurzfristigen Aufenthalten, von denen u. U. ebenso große Gefahren ausgehen, bleibt deshalb eine Schutzlücke, die geschlossen werden muss. Die Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen muss im Gegensatz zur jetzigen Rechtslage den Regelfall bilden.

Bei den Daten, die im Ausländerzentralregister gespeichert werden, hat sich die Bundesregierung mit der freiwilligen Angabe der Religionszugehörigkeit begnügt. Die Geschehnisse belegen hingegen, dass es unerlässlich ist, sowohl die Religionszugehörigkeit als auch die Volkszugehörigkeit von Ausländern zu erfassen. Auf diese Weise kann das Risiko bei der Einreise wesentlich besser abgeschätzt werden. Die ethnische Zugehörigkeit ist im Übrigen auch wegen einer späteren Rückführung in den Heimatstaat von besonderer Bedeutung.

Für eine wirksame Terrorismusbekämpfung ist es z. B. auch unabdingbar, dass die Bundesregierung feststellen kann, wie sich der Aufenthaltsstatus mutmaßlicher Terroristen verändert hat. Gegenwärtig bestehen hier Erkenntnislücken, die geschlossen werden müssen (s. Bundestagsdrucksache 14/9153, Nr. 16, Bundestagsdrucksache 14/6999, Nr. 8 und 9).

Extremisten und Terroristen müssen Deutschland verlassen

Für gewaltbereite Extremisten und Terroristen, die sich schon in unserem Land befinden, muss ein entsprechender Regelausweisungstatbestand eingeführt werden, der für eine Ausweisung einen tatsachengestützten Terrorismusverdacht ausreichen lässt. Letztlich ist entscheidend, dass die terroristischen Extremisten Deutschland auch tatsächlich verlassen. Deshalb ist es erforderlich, die Abschiebungsschutzvorschriften der aktuellen Herausforderung anzupassen. Die von der Bundesregierung zuletzt vorgenommene Änderung des § 51 Abs. 3 AuslG (Abschiebungsschutz für politisch Verfolgte) ist dahin gehend zu modifizieren, dass nicht nur auf die Ausschlussgründe des Artikels 1 Buchstabe F der Genfer Flüchtlingskonvention verwiesen wird, sondern auch die Rechtspre-

chung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zum Terrorismusvorbehalt, vor allem aber auch die Vorgaben aus der Resolution 1373 vom 18. September 2001 des UN-Sicherheitsrats aufgenommen werden. Für Ausländer, die terroristische Handlungen begangen oder geplant, sich an ihnen beteiligt oder sie finanziert haben oder die von Deutschland aus den politischen Kampf mit terroristischen Mitteln fortsetzen oder zu unterstützen beabsichtigten, die Vereinigungen beitreten, die die innere Sicherheit Deutschlands bedrohen, weil sie zu Taten gegen Deutschland oder seine Verbündeten aufrufen, für solche Ausländer muss der Abschiebungsschutz eine klar und eindeutig normierte Grenze haben. Auch wenn es sich um politisch Verfolgte handelt.

Anders als beim Verbot der Abschiebung bei drohender politischer Verfolgung (§ 51 AuslG) haben die Abschiebungshindernisse (gemäß § 53 AuslG) hingegen nach derzeitiger Rechtslage überhaupt keine Grenze. Dies führt dazu, dass Ausländer, unabhängig, ob politisch Verfolgte oder nicht und unabhängig davon, ob sie schwerste Straftaten begangen haben, nach dieser Vorschrift absoluten Abschiebungsschutz genießen. Dies gilt auch in Extremfällen, in denen jemand eine fortwährende Gefahr darstellt, weil er zu terroristischen Handlungen und Taten bereit war oder ist.

Die Bundesregierung muss darum prüfen, wie in dem Extremfall, dass jemand eine fortwährende Gefährdung darstellt, weil er unter dem Verdacht steht, zu terroristischen Handlungen bereit zu sein, die sich aus § 53 AuslG und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ergebenden Schutzpflichten in Übereinstimmung mit den Anforderungen der UN-Sicherheitsratsresolution 1373 vom 18. September 2001 gebracht werden können.

Die Bundesregierung ist aufgerufen, auch auf supranationaler Ebene die geeigneten Initiativen zu ergreifen, um die Rechtslage der Bedrohungslage anzupassen.

In Deutschland befinden sich nach Angaben der Bundesregierung ca. 480 000 (Stand: Juni 2001) ausreisepflichtige Ausländer (Bundestagsdrucksache 14/6851, Nr. 13 und 14). Diese Zahl ist seit Jahren nahezu konstant.

Es muss mit allem Nachdruck der Entwicklung entgegengewirkt werden, dass immer mehr vollziehbar Ausreisepflichtige nicht freiwillig ausreisen und die Rückführung dadurch verhindern, dass sie über ihre Identität und Staatsangehörigkeit täuschen oder an der Beschaffung von Heimreisedokumenten nicht mitwirken. Außerdem stellt die immer größere Zahl von ausreisepflichtigen Ausländern ungeklärter Identität ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Es untergräbt die Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns, wenn sich derjenige erheblich besser stellt, der die Ausreiseverpflichtung beharrlich ignoriert. Es muss weniger darauf gesetzt werden, die Betroffenen durch eine zielgerichtete Beratung zur freiwilligen Ausreise zu bewegen, als darauf, die Lebensumstände so zu gestalten, dass nicht der Eindruck einer langfristigen Perspektive in Deutschland entsteht und Verfestigungstendenzen entgegengewirkt wird. Der Bund muss darüber hinaus die Errichtung von Ausreisezentren zur Verpflichtung machen und damit ein klares Zeichen hinsichtlich des Stellenwertes seiner Rückführungspolitik setzen.

Es ist eine konsequente nationale und europäische Außenpolitik notwendig gegenüber den Staaten, die sich weigern, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen. Es ist erforderlich, dass diese Staaten durch ein starkes geschlossenes Auftreten dazu bestimmt werden, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen. Im Falle der Verweigerung muss bei Deutschland und seinen europäischen Partnern die Bereitschaft bestehen, die politische Zusammenarbeit mit den Verweigerer-Staaten zu reduzieren, gegenüber besonders hartnäckigen Staaten auch einzustellen.

Die Politik der Bundesregierung hat bislang eine andere Zielrichtung. Sie kapituliert vor Rückführungsschwierigkeiten. Dies zeigt sich auch im Zuwanderungsgesetz. Das Zuwanderungsgesetz wählt den falschen Weg, indem es den unrechtmäßigen Aufenthalt ausreisepflichtiger Ausländer legalisiert und ihnen alsbaldige Daueraufenthaltsrechte verheißt – ausweislich der Gesetzesbegründung kämen 200 000 Personen auf einmal in diesen Genuss.

Kein deutscher Pass für Extremisten und Terroristen

Vor dem Hintergrund, dass islamistische Extremisten eingebürgert wurden, ist eine den Sicherheitsanforderungen entsprechende Reform des Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrechts erforderlich. Es muss auch bei Einbürgerungen sichergestellt werden, dass bereits bei tatsachengestütztem Terrorismusverdacht keine Einbürgerung erfolgen darf.

Dies muss nicht nur bei der Frage, ob ein Ausländer Deutschland verlassen muss, sondern auch bei der Frage, ob er für immer in Deutschland bleiben kann, zum Maßstab werden.

Eine leichtfertige Einbürgerungspolitik ist bei dieser Rechtslage ein Schritt in die falsche Richtung. So hat die letzte von der rot-grünen Bundesregierung durchgeführte Neuordnung des Staatsangehörigkeitsrechts eine enorme Zunahme an Einbürgerungen, vor allem unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit zur Folge. Erfolgten 1999 143 267 Einbürgerungen (unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit 19 721), waren es im Jahre 2001 178 098 (unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit 85 995).

Fast die Hälfte (48,3 %) aller nach der neuen Rechtslage Eingebürgerten erhalten danach den Doppelpass, wie die Antwort der Bundesregierung vom 22. Juli 2002 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Bundestagsdrucksache 14/9815 – ergeben hat. 1999 waren es hingegen nur 13,8 %. Es schadet Deutschland, wenn z. B. berichtet wird, Islamisten mit deutschem Pass würden sich am Krieg in Tschetschenien beteiligen.

Die zwingende Regelanfrage beim Verfassungsschutz im Einbürgerungsverfahren muss endlich gesetzlich verankert und bundesweit eingeführt werden. Entgegen anders lautenden Behauptungen ist dies keineswegs der Fall. Es muss sichergestellt werden, dass bei Einbürgerungswilligen in allen Bundesländern gleichermaßen die Regelanfrage durchgeführt wird.

Die deutsche Staatsangehörigkeit, die eine Vielzahl von Rechten eröffnet, darf nicht zum Hilfsmittel von Terroristen werden. Es ist eine Ergänzung der Gründe, die zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen, für den Fall zu prüfen, dass ein Deutscher, der die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erworben hat und über eine oder mehrere andere Staatsangehörigkeiten verfügt, eine terroristische Vereinigung im In- oder Ausland gründet, dort Mitglied ist, sie unterstützt oder für sie wirbt.

Sicherheitslücken schließen

Um die aufgezeigten Sicherheitslücken zu schließen, sind folgende Maßnahmen umzusetzen:

- Versagungsgrund für Visa und Aufenthaltsgenehmigungen bei tatsachengestütztem Terrorismusverdacht, in diesen Fällen zwingendes Einreiseverbot, bei Personen aus Problemstaaten stets Sicherheitsbefragung und Beweislastumkehr, unbefristete Wirkung der Ausweisung als Regelfall;
- Identitätssicherung vor der Erteilung von Aufenthaltstiteln auch schon für Kurzaufenthalte bei Ausländern aus Problemstaaten;

- Aufnahme biometrischer Daten zur Identitätssicherung im Visumverfahren auch bei Aufenthalten unter drei Monaten bei Ausländern aus Problemstaaten;
- bundeseinheitlich Regelanfrage beim Verfassungsschutz vor Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und einer Aufenthaltsberechtigung;
- gesonderte Überprüfung für Angehörige bestimmter Problemstaaten oder des Terrorismus verdächtiger Personengruppen (nachgeholte Grenzkontrolle) und erforderlichenfalls sicherheitsbehördliche Überwachung;
- Sicherung einer effektiven Identitätsfeststellung und Sanktionierung von Verstößen gegen Mitwirkungspflichten;
- Verlängerung der Löschungsfristen für Daten aus der Visadatei;
- generelle Speicherung erkennungsdienstlicher Maßnahmen in einer Warndatei;
- lückenlose Erfassung und Speicherung der Daten „ethnische Zugehörigkeit“ und „Religionszugehörigkeit“;
- Weiterleitung der vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gewonnenen Erkenntnisse über eventuelle islamistische Aktivitäten von Asylbewerbern an die Verfassungsschutzbehörden der Länder;
- Regelausweisung bei tatsachengestütztem Terrorismusverdacht;
- Herabsetzung der Strafhöhe für die Regelausweisung von drei Jahren Freiheitsstrafe auf ein Jahr ohne Bewährung;
- Schaffung eines Ausweisungsgrundes „öffentliche Billigung des Terrorismus“;
- vollständige Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 1269 (1999) und 1373 (2001) durch die erforderlichen Anpassungen des Abschiebungsschutzes;
- Verpflichtung zur Errichtung von Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar Ausreisepflichtige;
- Residenzpflicht für vollziehbar Ausreisepflichtige in Ausreiseeinrichtungen;
- entschiedenes deutsches und europäisches Handeln gegenüber Staaten, die sich weigern, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen (z. B. keine Entwicklungshilfe);
- bundeseinheitlich Regelanfrage beim Verfassungsschutz vor Einbürgerungen.

II. Deutschland vor Terroristen sicherer machen

In mehreren Gesetzen sind seit dem 11. September 2001 die Mittel der Sicherheitsbehörden in Deutschland zur Terrorismusbekämpfung gestärkt worden. Zahlreiche, zum Teil gravierende Schutzlücken bestehen aber fort. Verschiedene Regelungen sind unpraktikabel, halbherzig oder im Gesetzgebungsverfahren durch die Koalitionsfraktionen verwässert worden.

Dringender Handlungsbedarf besteht weiterhin in folgenden Bereichen:

Straf- und strafprozessuale Instrumente schärfen

Nicht zuletzt durch die Hamburger Terrorzelle um Mohammed Atta ist die Gefährdung durch sog. terroristische Schläfer auch in Deutschland offenbar geworden. Selbst wenn diese im Einzelfall von den Sicherheitsbehörden identifiziert werden können, sind die Möglichkeiten des geltenden Rechts, sie in Haft

zu nehmen, begrenzt. Einen nicht rechtskräftig Verurteilten in Untersuchungshaft zu nehmen, erfordert grundsätzlich das Vorliegen eines Haftgrundes (§ 112 StPO). Auch wenn einem „Schläfer“ die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 3 StGB) oder einer terroristischen Auslandsvereinigung (§ 129b StGB) nachgewiesen werden kann, kann es bei sozial integriert lebenden Personen am Vorliegen eines solchen Haftgrundes fehlen. Es wäre aber unerträglich, wenn terroristische Akte eines „Schläfers“ in Deutschland nur deshalb nicht verhindert werden könnten, weil das strafprozessuale Instrumentarium lückenhaft ist. Die gegenwärtige Gesetzeslücke muss durch die Verankerung eines besonderen Haftgrundes bei dringendem Tatverdacht bezüglich der Unterstützung einer terroristischen (Auslands-)Vereinigung und der Gefahr künftiger terroristischer Taten in § 112a StPO geschlossen werden.

Zu den Fehlleistungen rot-grüner Regierungspolitik gehört, dass die nach dem 11. September 2001 offensichtlich erforderliche Ausdehnung der Strafverfolgungsmöglichkeiten auf ausländische terroristische Vereinigungen wegen koalitionsinterner Auseinandersetzungen zunächst monatelang verzögert und schließlich nur um den Preis der Entkriminalisierung der Sympathiewerbung für (in- und ausländische) terroristische Organisationen Gesetz werden konnte. Nach der rot-grünen Beschlussempfehlung zum Terrorismusbekämpfungsgesetz (Bundestagsdrucksache 14/8893) soll durch die Beschränkung der Strafbarkeit des Werbens für terroristische Vereinigungen „verdeutlicht werden, dass die werbende Tätigkeit von sog. Solidaritätsbüros nicht vom Merkmal des Werbens erfasst“ wird. Solidaritätsbüros für terroristische Vereinigungen wie Al-Qaida können damit in ganz Deutschland eingerichtet werden, ohne dass für die Strafverfolgungsbehörden noch eine Handhabe gegen diese Form der Unterstützung des internationalen Terrorismus besteht.

Durch die Beschränkung der Strafbarkeit der Werbung für eine terroristische Vereinigung auf die reine Mitglieder- und Unterstützer-Werbung hat die Koalition ermöglicht, dass man neuerdings in Deutschland straffrei mit Plakaten, die für Al-Qaida oder Bin-Laden werben, durch unsere Innenstädte ziehen könnte.

Dieser Zustand ist unerträglich; geistige Brandstifter dürfen nicht ungeschoren davonkommen. Mit der weitgehenden Entkriminalisierung der Werbung für terroristische Vereinigungen sind den Sicherheitsbehörden wesentliche Ermittlungsansätze aus der Hand geschlagen. Das Vordringen der Ermittler in Strukturen des Terrorismus wird so durch rechtspolitische Fehlentscheidungen der gegenwärtigen Regierungskoalition erschwert. Die bisherige Fassung des § 129a StGB, die sämtliche Handlungen mit werbend auffordernder Tendenz erfasste, die auf die Stärkung oder die Unterstützung einer bestimmten Vereinigung angelegt sind, ist darum wiederherzustellen.

Die Überführung terroristischer Gewalttäter und die Verhinderung künftiger Terrorakte erfordern, dass unsere Sicherheitsbehörden alle Mittel an der Hand haben, um in terroristische Strukturen eindringen zu können. Polizeifachleute fordern seit langem, insbesondere den milieugerechten und damit teilweise notwendig objektiv normwidrigen Einsatz verdeckter Ermittler auf eine sichere rechtliche Grundlage zu stellen. Ein entscheidendes Mittel dazu ist es, den Beamten im verdeckten Einsatz rechtlich auch ein milieugerechtes Verhalten zu ermöglichen. Die nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit zur Herstellung und Verwendung von Urkunden reicht insofern nicht aus. Einer Erweiterung des § 110a Abs. 3 StPO im Sinne des schon am 29. August 2001 von der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwurfs zur Verbesserung der Bekämpfung von Straftaten der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus (Bundestagsdrucksache 14/6834) ist dringend erforderlich.

Gerade bei der Bekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus sind unsere staatlichen Behörden vielfach mit ethnisch-kulturell abgeschlossenen Tätergruppen konfrontiert, die ein Eindringen polizeilicher Ermittler aussichtslos erscheinen lassen. Konspirative Verflechtungen können hier nur dann aufgebrochen werden, wenn aussagewilligen Beteiligten ein Anreiz zur Kooperation geboten werden kann. Hierzu ist nach Expertenansicht eine Kronzeugenregelung dringend erforderlich, die den Strafverfolgungsbehörden ermöglicht, kooperationswilligen Zeugen aus dem Tätermilieu eine sichere Ausstiegsperspektive zu vermitteln. Die 1989 eingeführte Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten ist aber am 31. Dezember 1999 ausgelaufen, ohne dass die gegenwärtige Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt oder seither für eine Nachfolgeregelung gesorgt hat. Diese gravierende Sicherheitslücke im deutschen Strafverfolgungsrecht muss dringend entsprechend den Vorschlägen im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU vom 29. August 2001 (Bundestagsdrucksache 14/6834) oder den gleichgerichteten Vorschlägen im Gesetzentwurf des Bundesrates (Bundestagsdrucksache 14/5938) geschlossen werden.

Nach Erkenntnissen der deutschen und ausländischen Sicherheitsbehörden ist die terroristische Al-Qaida-Organisation bislang keineswegs zerschlagen. Auch in Deutschland muss darum die auf „Schläfer“ ausgerichtete Rasterfahndung abgeschlossen werden. Aber auch generell müssen die Voraussetzungen zur Übermittlung von Informationen, auch von Sozialdaten, an die Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften und Verfassungsschutzbehörden gelockert werden. Die Regelungen des Sozialdatenschutzes dürfen nicht dazu führen, dass eine eigentlich mögliche Verhütung von tödlicher terroristischer Gefahr durch die Sicherheitsbehörden dadurch verhindert wird.

Präventionsanstrengungen verstärken

Die Sicherheit der Menschen in Deutschland ist davon abhängig, dass Mitglieder terroristischer Vereinigungen nach Deutschland nicht einreisen können und identifizierte potenzielle Täter in Deutschland dingfest gemacht werden. Die Zuverlässigkeit der Identifizierung einer Person allein durch den visuellen Vergleich zwischen Lichtbild und Person ist von der subjektiven Wahrnehmungsfähigkeit der Beamten vor Ort abhängig und wird durch Faktoren wie dem natürlichen Alterungsprozess sowie mutwillige Veränderungen von Haar- und Barttracht beeinträchtigt. Die Aufnahme weiterer biometrischer Merkmale neben dem bisher benutzten Lichtbild in Pässen und Personalausweisen würde die Identifizierungsmöglichkeiten verbessern. Mit der Möglichkeit, biometrische Merkmale auch in verschlüsselter Form zu integrieren, wird die zweifelsfreie Feststellung der Übereinstimmung der Identität des Passinhabers mit der Identität der zu kontrollierenden Person auch durch ein computergestütztes Verfahren ermöglicht. Hierzu ist eine bundesweite Referenzdatei erforderlich, die aber im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens des Terrorismusbekämpfungsgesetzes von Seiten der Koalitionsfraktionen ausdrücklich ausgeschlossen worden ist. Die angekündigte Aufnahme biometrischer Daten ist bis heute in der Praxis durch die Bundesregierung nicht realisiert und entsprechende Umsetzungsschritte sind nicht eingeleitet worden. Eine wirkliche Verbesserung der Sicherheitslage in Deutschland erfordert dringend die Aufnahme biometrischer Daten wie Fingerabdrücke oder Gesichtsmerkmale in Pässe und Personalausweise sowie eine bundesweite Datei zur Speicherung dieser Daten.

Die Streichung des sog. Religionsprivilegs und die Erleichterung des Verbots von Ausländervereinen (§ 14 Abs. 2 Vereinsgesetz) gehörten zu den ersten Maßnahmen nach dem 11. September 2001. Erste überfällige Vereinsverbote gegen islamistisch-fundamentalistische Organisationen sind erfolgt. Nach wie vor können aber andere ausländerextremistische Organisationen wie Hamas und Hisbollah in Deutschland agitieren und Geld sammeln. Das geltende Recht

muss von der Bundesregierung konsequent angewendet werden. Und die Schwelle der gegenwärtig nach dem Vereinsgesetz bestehenden Verbotsmöglichkeiten muss abgesenkt werden. Ein Ausländerverein muss bereits verboten werden können, wenn er extremistische Bestrebungen verfolgt und damit Interessen Deutschlands beeinträchtigt oder gefährdet. Durch Vereinsverbote können konspirative Strukturen, die der logistischen Planung von Anschlägen dienen, frühzeitig zerschlagen und bereits der konspirativen Vorbereitung terroristischer Aktionen entgegengewirkt werden.

Auch die Sicherheit im Luftverkehr ist, wie jüngste Forderungen der Pilotenvereinigung „Cockpit“ belegen, verbesserungswürdig. So müssen verstärkt so genannte intelligente Technologien bei der Personen- und Gepäckkontrolle zum Einsatz kommen, um die Probleme durch menschliches Versagen zu verringern.

Instrumente der Dienste verbessern

Zu Recht hat das Terrorismusbekämpfungsgesetz Auskunftsbefugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegenüber Anbietern von Finanzdiensten, Postdienstleistungen, Telekommunikationsdiensten und Luftverkehrsunternehmen neu begründet, um auf diese Weise in Deutschland vorhandene Erkenntnisse über Geldströme, Personenbewegungen und Kommunikationsvorgänge des internationalen Terrorismus den deutschen Sicherheitsbehörden zugänglich zu machen. Durch die Beschränkung des neuen Auskunftsrechts auf den gewaltbereiten Auslandsterrorismus können indessen Abgrenzungsschwierigkeiten auf Grund von Beweisproblemen entstehen.

Die neuen Auskunftsrechte müssen auch zur Beobachtung des gewaltbereiten Inlandsextremismus eingeräumt werden. Es ist nicht verständlich, dass sie zwar zum Schutz der auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland eingesetzt werden können, nicht aber zum Schutz der Sicherheit des Bundes oder eines Landes. Außerdem müssen die neu geschaffenen Auskunftsrechte der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder mit einem praxisgerechten Verfahren versehen werden. Die systemwidrige Erstreckung des G10-Verfahrens auf Auskunftsrechte gegenüber Banken und Fluggesellschaften, die den Schutzbereich dieses Grundrechts nicht berühren, muss korrigiert werden.

Die Voraussetzungen des Einsatzes von technischen Mitteln im Schutzbereich des Artikels 13 GG durch das Bundesamt für Verfassungsschutz müssen an den Bedürfnissen der Praxis ausgerichtet werden. Im Terrorismusbekämpfungsgesetz wurde lediglich der Einsatz von Personenschutzsendern neu geregelt. Die Forderung nach Schaffung praxistauglicher Regelungen für Abhörmaßnahmen in Wohnungen unabhängig davon, ob dies zum Schutz der in einer Wohnung tätigen Person erforderlich ist, wurde nicht erfüllt.

Zur effektiven Aufgabenwahrnehmung sind zudem gemeinsame Textdateien der Bundes- und Landesverfassungsschutzämter (System NADIS) für den gesamten Extremismusbereich unabhängig vom Nachweis der Gewaltbereitschaft erforderlich.

Aus den gleichen Gründen ist eine Verstärkung der europäischen und internationalen polizeilichen Zusammenarbeit geboten. Die europäische Polizeibehörde Europol, die bezüglich ihrer Informations- und Analysekapazität auch für die Terrorismusbekämpfung zuständig ist, muss zu einer schlagkräftigen Behörde ausgebaut werden. Auf nationaler Ebene ist die Modernisierung des aktuellen polizeilichen Informationssystems (INPOL) dringend notwendig.

Es sind darüber hinaus die gesetzlichen Möglichkeiten für den MAD (MAD: Militärischer Abschirmdienst) zu schaffen, im Rahmen der Einsätze der Bundeswehr auch im Ausland seinen Aufgaben voll nachgehen zu können.

Sicherheitslücken schließen

Um die aufgezeigten Sicherheitslücken zu schließen, sind folgende Maßnahmen umzusetzen:

- Untersuchungshaft bei dringendem Verdacht der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung,
- Strafbarkeit der Werbung für terroristische (Auslands-)Vereinigungen,
- Wiedereinführung einer Kronzeugenregelung,
- Schaffung ergänzender Rechtsgrundlagen für den Einsatz verdeckter Ermittler,
- Übermittlung von Sozialdaten zum Zwecke der Rasterfahndung,
- Aufnahme biometrischer Daten in Ausweispapiere,
- Verbot islamistisch-extremistischer Organisationen in Deutschland und Erweiterung der Verbotsmöglichkeiten,
- gemeinsame Textdateien der Bundes- und Landesverfassungsschutzämter auch für den nicht gewaltbereiten Inlandsextremismus,
- Modernisierung des aktuellen polizeilichen Informationssystems,
- Verstärkung der europäischen und internationalen Polizeikooperation; Herstellung der vollen Funktionsfähigkeit von Europol.

III. Bevölkerung wirksam schützen

Der 11. September 2001 und die Hochwasserkatastrophe im Südosten Deutschlands haben auf unterschiedliche Weise gezeigt, dass wir dem Zivil- und Katastrophenschutz in unserem Land wieder einen neuen Stellenwert zumessen müssen. Nach dem Fall der Mauer und dem Ende des Kalten Krieges war die Bedeutung des Zivilschutzes in den Hintergrund getreten. Nun müssen wir erneut verstärkte Anstrengungen unternehmen, um Vorsorge zu treffen, Schutzmaßnahmen zu ergreifen und der Bevölkerung im Ernstfall wirksam helfen zu können. Die Terrorangriffe auf die Vereinigten Staaten von Amerika haben aber auch zu der Erkenntnis geführt, dass unser zweigeteiltes nationales Notfallvorsorgesystem auf Vorgaben fußt, die in dieser Trennschärfe nicht mehr gegeben sind: Auf der einen Seite der drohende militärische Angriff als Grundlage für die Zivilschutzaufgabe des Bundes, auf der anderen Seite die von Menschen verursachte oder auf natürlicher Ursache beruhende Katastrophe in der Zuständigkeit der Länder und Gemeinden.

Erforderlich, vielfach angemahnt, aber noch nicht umgesetzt sind ein verändertes strategisches Vorgehen, ein gemeinsames Gefahren-Management von Bund und Ländern sowie eine stärkere Bündelung der Einsatzpotenziale aller Verwaltungsebenen. Die Schaffung einer Koordinierungsstelle im Bundesministerium des Innern reicht in diesem Zusammenhang nicht aus. Unverzichtbar sind eine stärkere Vernetzung der Informationssysteme, neue intelligente Warnsysteme und eine verbesserte Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung.

Das von der Bundesregierung vorgesehene System einer bundesweiten Warnung – ein satellitengestütztes Kommunikationssystem, das Warndurchsagen von den Zivilschutzverbindungsstellen zu den Lagezentren von Bund und Ländern überträgt, aber nicht den Einzelnen erreicht, wie es durch das Sirenensystem möglich war, – ist unzulänglich. Die angekündigten, den Einzelnen einbeziehenden Warnmöglichkeiten (über Funkuhren u. Ä.) sind bisher nicht realisiert worden.

Nach Ende des Kalten Krieges wurde die Versorgungsfall-Vorsorge auf ein minimales planerisches Niveau zurückgefahren. Dies hat zu einem erheblichen Defizit im Bereich der Gesundheitsvorsorge, der ABC-Abwehr und der Organisation und Koordination des Hilfsleistungspotentials oberhalb der Kreisebene geführt. Die Defizite bei den Sanitätsorganisationen in ABC-Lagen sind besorgniserregend. So fehlen bei ABC-Lagen z. B. geeignete Transport-, Versorgungs- und Behandlungseinrichtungen. Die vorhandene Infrastruktur reicht schon für eine geringe Zahl ABC-Verletzter/Erkrankter nicht aus. Die Ausstattung der Zivil- und Katastrophenschutzeinrichtungen mit ABC-Erkundungsfahrzeugen ist mangelhaft.

Auch die medizinische Versorgung ist nicht gewährleistet. Spätestens bei Einlieferung der Verletzten in die Krankenhäuser würde sich zeigen, dass die stationäre Behandlung einer großen Anzahl von Verletzten organisatorisch derzeit nicht zu bewältigen ist. Behelfskrankenhäuser in Schulen, Turnhallen und anderen öffentlichen Einrichtungen sind seit den 90er Jahren nicht mehr möglich, die Notbetten befinden sich inzwischen in der Katastrophenhilfe im außereuropäischen Raum.

Schulungen zur Selbsthilfe der Bevölkerung in Katastrophen- und Unglücksfällen werden noch immer nicht in ausreichendem Maße angeboten.

Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen:

- Ein gemeinsames Krisenmanagement von Bund und Ländern bei außergewöhnlichen Gefahren und Schadensereignissen. Dabei muss der Bund den Ländern in verstärktem Maße Koordinierungsinstrumente anbieten und vermehrt Verantwortung übernehmen.
- Die Aufgaben des Bundes im Zivilschutz und in der Katastrophenhilfe sollten wieder in einem eigenständigen Bundesamt wahrgenommen werden.
- Zum Zweck einer verbesserten internationalen Zusammenarbeit sind gemeinsame Alarmpläne mit den europäischen Nachbarstaaten aufzustellen bzw. weiter auszubauen.
- Eine Sicherheitslücke besteht beim derzeitigen analogen Funksystem der Polizei, da es mit einfachen Mitteln abgehört werden kann. Die aus den 70er Jahren stammende analoge Funktechnik muss für Polizei, Feuerwehr und Katastrophenschutz durch ein leistungsfähiges digitales Funknetz abgelöst werden, um auch in Zukunft die mobile Kommunikation sicherzustellen und eine abhörsichere Übermittlung zu gewährleisten. Gerade zur Bewältigung von Großschadenslagen ist ein leistungsfähiges bundeseinheitliches digitales Sprech- und Datenfunknetz, das auch eine länderübergreifende Zusammenarbeit ermöglicht, dringend erforderlich.
- Die Kräfte für die Innere und Äußere Sicherheit müssen wegen der neuen Risiken im Rahmen eines neu zu schaffenden Gesamtverteidigungskonzeptes besser als bisher miteinander verzahnt werden. Die zivil-militärische Zusammenarbeit ist bis auf die Ebene der Bezirke wieder zu verstärken. Ziel muss dabei sein, dass die Bundeswehr in besonderen Gefährdungslagen im Rahmen ihrer spezifischen Fähigkeiten ergänzend zu Polizei und Bundesgrenzschutz eingesetzt werden kann. Dabei darf die Bundeswehr nicht zum bloßen Lückenbüßer für Personal- und Ausrüstungsmängel der grundsätzlich zuständigen Kräfte der Inneren Sicherheit werden. Hierfür sind klare Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten zu schaffen. In einem ersten Schritt ist es erforderlich, dass der Bundesminister des Innern beim Bundesminister der Verteidigung bereits jetzt eine grundsätzliche Entscheidung über die Unterstützungsleistungen der Bundeswehr für die Bundesländer, insbesondere

für die Bereiche biologische und chemische Stoffe, Sanitätswesen und Kommunikation, im Hinblick auf einen terroristischen Angriff erwirkt.

- Auf den Fall eines Terroranschlags mit biologischen oder chemischen Kampfstoffen ist Deutschland nur unzureichend vorbereitet. Dringend erforderlich ist zunächst ein ausreichender Vorrat an Impfstoffen, Antidoten (Gegengiften), Antibiotika etc. Vor dem Hintergrund einer möglichen Kontamination mit biologischen Kampfstoffen ist eine unabhängige Trinkwassernotversorgung notwendig. Auch die Infrastruktur in ABC-Lagen (medizinische Versorgung, Transport, Unterbringung) muss der veränderten Bedrohungslage angepasst werden.
- Daneben haben die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes einen Anspruch auf eine transparente Informationspolitik der Bundesregierung über die aktuelle Gefahrenlage. Außerdem müssen wichtige Inhalte des Selbstschutzes und der ersten Hilfe in verstärktem Maße breiten Bevölkerungskreisen vermittelt werden.

Der Deutsche Bundestag fordert darüber hinaus von der Bundesregierung die Vorlage eines ressortübergreifenden Terrorismusbekämpfungskonzeptes, das die Aspekte von polizeilicher und sonstiger Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Vorfeldermittlung, Außen- und Sicherheitspolitik, Katastrophenhilfe und Zivilschutz sowie Außenwirtschaft und Entwicklungshilfe miteinander verbindet. Unterstützend hierzu ist die finanzielle Förderung interdisziplinärer wissenschaftlicher Forschungsprojekte über Methoden, Ursachen und Strategien zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erforderlich.

Berlin, den 17. Dezember 2002

Wolfgang Bosbach
Hartmut Koschyk
Thomas Strobl (Heilbronn)
Dr. Norbert Röttgen
Wolfgang Zeitlmann
Günter Baumann
Clemens Binninger
Hartmut Büttner (Schönebeck)
Norbert Geis
Roland Gewalt
Ralf Göbel
Reinhard Grindel
Martin Hohmann
Dorothee Mantel
Erwin Marschewski (Recklinghausen)
Stephan Mayer (Altötting)
Beatrix Philipp
Dr. Ole Schröder
Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333